

O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger

Thorsten Benner

In late 2011 Brazil introduced the “Responsibility While Protecting” (RWP) initiative. This concept has the potential to build bridges between opposing camps in the debate on prevention, intervention and the “Responsibility to Protect” (R2P). RWP is a case in point for the future of global norm evolution after the end of unquestioned Western dominance. It is clear that there is a need for non-Western powers to act as norm entrepreneurs. It is less clear whether Brazil is fully prepared to assume this role. The article presents the contours of the RWP proposal contextualizes its origins within Brazil’s long-standing aversion to interventionism that has begun to soften as well as the reactions to the Libya intervention. The piece critically reviews the reactions by Western powers to the RWP proposal as well as the differing responses by India, South Africa on the one hand and China, Russia on the other hand. There are three major reasons for the initial Western opposition: objections to substantive aspect of the proposal (such as the “rigid sequencing” of the different political and military measures), the dissatisfaction with Brazil’s position on Syria plus a general reluctance to accept initiatives from outside the established powers in debates on core issues of sovereignty and intervention. The article closes by speculating on the uncertain prospects of the RWP initiative. Just as a number of influential Western countries as well as India and South Africa have started to warm up to the concept, the Brazilian government seems to have lost interest in further developing the concept.

A iniciativa

Em 21 de setembro de 2011, a presidente do Brasil, Dilma Rousseff, declarou em sua fala à Assembleia Geral das Nações Unidas: “Muito se fala sobre a Responsabilidade de Proteger, pouco se fala sobre a Responsabilidade ao Proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos”.¹ Nos meses que se seguiram, o Brasil assumiu o desenvolvimento desse conceito. Não demorou muito para que um grupo de jovens diplomatas do Ministério das Relações Exteriores redigisse um artigo conceitual. Em 9 de novembro de 2011, a embaixadora do Brasil junto à ONU, Maria Luiza Ribeiro Viotti, apresentou o conceito

ao Conselho de Segurança sob o título “Responsabilidade ao proteger: elementos para o desenvolvimento e a promoção de um conceito”,² com o qual o Brasil desbravou

Thorsten Benner é cofundador e diretor do Global Public Policy Institute (GPPi) em Berlim; mestre em administração pública pela Harvard Kennedy School of Government.

A presente contribuição foi desenvolvida no contexto do projeto “Global Norm Evolution and the Responsibility to Protect”, financiado pela Volkswagen-Stiftung, o Riksbankens Jubileumsfond e também a Compagnia di San Paolo, no âmbito do programa Europe and Global Challenges. O autor agradece a Sarah Brockmeier, Mirko Hohmann, Gerrit Kurtz, Philipp Rotmann e Oliver Stünkel pelos comentários sobre o esboço e também a Matias Spektor, pelas diversas e inestimáveis conversas sobre a questão.

um novo território. Pela primeira vez, o país apresentou uma proposta de grande alcance sobre o desenvolvimento de uma norma global de importância central. O fato de o país ter escolhido para essa iniciativa o controverso debate sobre “Responsabilidade de Proteger” (R2P) ressalta as ambições do ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, de transformar o Brasil em ator global. Dessa forma, o Brasil se lançou como um “empreendedor de normas”,³ papel que as potências estabelecidas veem como a sua *chasse gardée*.

A iniciativa da “Responsabilidade ao Proteger” (RWP) é um desdobramento do conceito da Responsabilidade de Proteger adotada pelos Estados-membros na Cúpula Mundial das Nações Unidas de 2005.⁴ A R2P abrange quatro ameaças: genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Em 2008, o secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, e seu primeiro representante especial para a R2P, Edward C. Luck, desenvolveram uma “abordagem baseada em três pilares”, de modo a melhor conceituar as diferentes dimensões da R2P:⁵ o primeiro pilar ressalta que os Estados têm como principal responsabilidade proteger as populações dentro dos limites de suas fronteiras. O segundo pilar se refere ao dever da comunidade internacional de prestar assistência aos Estados que tentam construir capacidade de proteger suas populações. O terceiro pilar diz respeito a responsabilidade da comunidade internacional de “em tempo hábil, tomar medidas firmes” para evitar e pôr fim ao genocídio, aos crimes de guerra, à limpeza étnica e aos crimes contra a humanidade.

Na nota conceitual, o Brasil dá apoio explícito à Responsabilidade de Proteger: “A violência contra as populações civis deve ser repudiada onde quer que venha a ocorrer. A década de 1990 nos deixou com

a amarga lembrança dos trágicos custos humanos e políticos decorrentes do fracasso da comunidade mundial, que não agiu a tempo de prevenir a violência na escala observada em Ruanda. Pode haver situações nas quais a comunidade internacional deva contemplar a possibilidade de ação militar para evitar catástrofes humanitárias”.⁶ O Brasil, entretanto, qualifica seu apoio à R2P apontando problemas em sua implementação: “Percebe-se cada vez mais claramente que é possível fazer mau uso do conceito de Responsabilidade de Proteger, empregando-o para fins outros que não a proteção de civis, tais como mudanças de regime. Essa percepção talvez torne ainda mais difícil alcançar os objetivos de proteção perseguidos pela comunidade internacional” (§ 10). Para se contrapor a essa percepção, o Brasil sugere complementar a R2P com os princípios centrais da “Responsabilidade ao Proteger” então sendo proposta.

- Os três pilares da R2P “devem seguir uma linha estrita de subordinação política e sequenciamento cronológico” (§ 6);
- Todos os meios pacíficos devem ser esgotados; “uma análise ampla e judiciosa das consequências da ação militar” (§ 7) deve preceder o exame da possibilidade de uso da força.
- Apenas o Conselho de Segurança pode autorizar o uso da força, nos termos do Capítulo VII da Carta, ou (o que é digno de nota) “em circunstâncias excepcionais, a Assembleia Geral, em consonância com a resolução 377 (V)” (§ 11 c);⁷
- A autorização para o uso da força deve “se limitar a seus elementos jurídicos, operacionais e temporais”, e seu cumprimento deve se ater “à letra e ao espírito” do mandato explícito (§ 11 d).
- Para garantir o acompanhamento adequado e avaliação da interpretação e aplicação da Responsabilidade ao Proteger, “é necessário que os procedimentos

do Conselho sejam aperfeiçoados" (§ 11h). O Conselho de Segurança também é obrigado a "assegurar que aqueles a quem for outorgada autoridade de decisão pelo uso da força sejam responsabilizados por seus atos" (§ 11i).

Outros participantes do debate sobre a R2P já haviam, em ocasiões anteriores, proposto alguns desses elementos. A novidade é esses elementos reunidos sob o nome "RWP", o que representa um desenvolvimento importante por duas razões: em primeiro lugar, seu autor (o Brasil) e em segundo, o momento da proposta (logo após a controvérsia da Líbia).

A posição brasileira

A iniciativa RWP é uma exceção na política externa brasileira. Em primeiro lugar, por ser um dos raros casos em que o Brasil apresentou vigorosamente um novo conceito sobre um aspecto importante e controverso da ordem global (a interpretação de soberania). Embora, nos últimos anos, o Brasil tenha expressado em termos enfáticos sua intenção de conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança, o país raramente propôs iniciativas diplomáticas concretas para ressaltar seu potencial construtivo naquele Conselho. De modo geral, o Brasil se contentou com o fato de ser o único candidato latino-americano realmente plausível. Em segundo lugar, até 2011, o Brasil quase sempre assumiu uma postura cética, se não decididamente negativa, face ao conceito de "Responsabilidade de Proteger".⁸ O claro reconhecimento da necessidade de intervir, inclusive militarmente, sob determinadas circunstâncias, expresso no conceito de RWP, representa um desvio da posição anterior.

Durante a maior parte do século XX, a política externa brasileira caracterizou-se por um reflexo não intervencionista. Enquanto

que no século XIX o Brasil conduziu as suas próprias intervenções na vizinhança e inicialmente defendeu a Doutrina Monroe como forma de proteção contra as potências europeias, com o tempo o Brasil tornou-se reticente face ao intervencionismo americano na América Latina. Isto traduziu-se também numa postura anticolonialista assim como numa posição de solidariedade para com o Grupo dos 77. Até 2004, a firme oposição ao uso da força evitou a participação brasileira nas operações de paz das Nações Unidas fundamentadas no Capítulo VII. É essa a explicação para as reações negativas anteriores, assumidas pelo Brasil com relação à R2P. Nessa época, o Ministro Celso Amorim se referiu à R2P como nada além do "*droit d'ingérence*" sob um novo disfarce.⁹ Muitos integrantes da elite da política externa brasileira viam com suspeita a agenda por detrás do discurso de "Estados fracassados" e "espaços sem governo". Seriam esses termos nada mais que uma fachada para que as grandes potências se permitissem intervir seletivamente em outros países, não para proteger os direitos universais do homem, mas para perseguir interesses econômicos e geopolíticos?¹⁰

Em anos recentes, essa postura negativa cedeu lugar a uma política de engajamento construtivo com a R2P. Dois fatores facilitaram essa guinada: a cada vez mais forte identidade brasileira como "potência em ascensão" e sua auto-imagem de democracia. As elites diplomáticas brasileiras deram-se conta de que o apoio automático às posições do Grupo dos 77 não pode ser o fundamento de sua política externa, caso o Brasil tenha a intenção de assumir de fato as responsabilidades de uma potência em ascensão. Ao mesmo tempo, o Brasil (ao contrário da China ou da Rússia) é uma democracia madura. Esse fato ganha importância cada vez maior para a política externa brasileira, no sentido de que o respeito e o apoio aos direitos humanos levaram muitos a

questionar o apoio incondicional à soberania. A ideia de “soberania como responsabilidade” (o dever de proteger os cidadãos) vem ganhando importância também em razão de as organizações de defesa dos direitos humanos da sociedade civil brasileira virem assumindo um papel mais ativo, com reflexos nas posições oficiais. Já em 2004, por ocasião da participação brasileira na missão da ONU no Haiti com base no Capítulo VII, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva declarou que o Brasil seguia um enfoque “orientado pelo princípio da não intervenção, mas também por uma atitude de não indiferença”.¹¹ Quando a sucessora de Lula, Dilma Rousseff, assumiu o cargo em 2010, anunciou em uma de suas primeiras entrevistas sobre relações exteriores que o voto brasileiro em questões de direitos humanos no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas iria mudar. Prometeu não se abster se, por exemplo, o tópico em questão tratasse do apedrejamento de mulheres.¹² Essa “não indiferença” no caso de violações graves dos direitos humanos levou o Brasil a se engajar na conversação global sobre “soberania como responsabilidade”. “O Brasil quer formular, e não apenas seguir normas internacionais”.¹³ Ambos se cristalizam no âmbito da discussão sobre o mandato das Nações Unidas na Líbia, onde teve origem a RWP brasileira.

A controvérsia da Líbia

O ano de 2011 foi decisivo para o desenvolvimento da Responsabilidade de Proteger na arena global.¹⁴ Os Mandatos de Segurança das Nações Unidas autorizando intervenções na Líbia e na Costa do Marfim¹⁵ fizeram referências explícitas à Responsabilidade de Proteger. Essas autorizações do Conselho ocorreram em meio a uma constelação única: durante o ano de 2011, todos os membros dos BRICS tiveram representação

no Conselho de Segurança. Além da China e da Rússia, membros permanentes, o Brasil, a Índia e a África do Sul ocuparam assentos rotativos. E nenhum dos países BRICS votou contra a resolução 1973, que autorizava uma coalizão dos dispostos, tendo como elemento central membros da OTAN, a usar de “todas as medidas necessárias” para proteger os civis em Benghazi. Nessa votação, o Brasil se absteve, juntamente com a China, a Rússia, a Alemanha e a Índia. Apesar das preocupações levantadas pelo Brasil no decorrer do debate sobre a resolução, a abstenção brasileira soou como um apoio brando à resolução. No entanto, nos meses que se seguiram, as preocupações expressas pelo Brasil se converteram em indignação manifesta com relação à maneira pela qual os países da OTAN, como a França, o Reino Unido e os Estados Unidos, vinham interpretando a resolução 1973. Ao invés de parar assim que conseguiram impedir que as tropas de Ghaddafi atacassem os civis de Benghazi, os países da OTAN desferiram inúmeros ataques sobre as tropas líbias – sempre em nome de “proteger os civis”, termo incessantemente invocado pelo secretário-geral da OTAN, general Anders Fogh Rasmussen. Aos olhos de críticos como o Brasil, ao agir como uma “força aérea rebelde”, a OTAN reinterpretou o propósito da resolução 1973, transformando a missão de proteger civis em uma missão que tinha como objetivo a mudança do regime líbio. O Brasil não esteve sozinho em suas críticas. A atuação da OTAN “prejudicou a reputação do R2P”, afirmou Hardeep Singh Puri, embaixador da Índia nas Nações Unidas.¹⁶ Em especial, a arrogância com que os representantes dos países da OTAN que lideravam a missão na Líbia menosprezaram as críticas expressas no Conselho de Segurança provocou a indignação do Brasil, da Índia e da África do Sul. A França e outros países rejeitaram por completo a tentativa de fazê-los assumir

responsabilidade pela maneira como implementaram a resolução 1973.¹⁷ Ao mesmo tempo, os representantes brasileiros evitaram usar a mesma linguagem radical que os representantes russos, que falaram de uma “Cruzada Ocidental” e de uma “guerra do petróleo” na Líbia.¹⁸

Na esteira do debate líbio, o Brasil irritou-se com a atuação da OTAN e mostrou-se preocupado com o profundo cisma surgido com relação à interpretação e à implementação da Responsabilidade de Proteger. “Ao final, todos só terão a perder se insistirmos em um debate tão polarizado”, nas palavras de um diplomata brasileiro.¹⁹ O Brasil viu-se em posição de contribuir de forma construtiva para a superação da dissensão, ao mesmo tempo em que realçava sua posição global. Poderíamos pensar que o Ocidente apreciaria esse esforço de fazer avançar o debate sobre a R2P. No entanto, não foi o que ocorreu. Nos meses que se seguiram à apresentação do conceito, o Brasil recebeu um *feedback* muito negativo das capitais do Ocidente.

Os céticos do Ocidente

Foram três os motivos que provocaram o ceticismo de Washington, Berlim, Paris e Londres.

Diferenças conceituais

As críticas expressas pelo embaixador alemão na ONU, Peter Wittig, no debate informal sobre o conceito da RWP travado com o ministro das Relações Exteriores brasileiro, Antonio Patriota, traduz bem as objeções conceituais levantadas pelas capitais ocidentais. Em primeiro lugar, Wittig observou que faltava ao enfoque brasileiro “um conceito próprio, definido com precisão”. Além disso, criticou a “prescrição de um sequenciamento cronológico rígido, a

obrigatoriedade de esgotar todos os meios pacíficos e a introdução de ‘circunstâncias excepcionais’ como outro desencadeador qualificado” para o uso da força. Na opinião do embaixador alemão na ONU, a RWP, portanto, “limita o espaço para soluções oportunas, decisivas e talhadas a situações de extrema gravidade”.²⁰ O representante especial da ONU para a R2P, Edward C. Luck, expressou pontos de vista semelhantes,²¹ criticando também a exigência de sequenciamento rígido e advertindo contra a criação de obstáculos que prejudiquem uma ação rápida. “Não elevemos os custos políticos de fazer a coisa certa na hora certa. Isso seria verdadeiramente irresponsável”. Com um leve tom paternalista, Luck acrescentou: “Sei que não é essa sua intenção, senhor ministro. Seu objetivo, como também o nosso, é ajudar a Responsabilidade de Proteger a alcançar seu pleno potencial”.

Não é sequer necessário ler nas entrelinhas dos comentários de Luck para perceber que ele, na melhor das hipóteses, via a proposta RWP brasileira como uma iniciativa de amadores, que não levava em consideração os efeitos colaterais. É digno de nota que os representantes ocidentais não tenham se dado ao trabalho de mencionar o potencial da RWP como meio de transpor o abismo cavado entre o Ocidente e os que propõem um conceito absolutista de soberania, como a Rússia e a China.

A percepção da iniciativa RWP como uma resposta “olho por olho” à Líbia e a postura brasileira em relação à Síria

A segunda razão para a reação negativa foi o fato de que o Ocidente viu a iniciativa brasileira basicamente como uma resposta “olho por olho” à Líbia. Essa percepção foi reforçada pela atitude do Brasil no Conselho de Segurança, por ocasião da votação da

questão síria. A Síria era o principal tema sendo debatido no Conselho de Segurança à época em que o Brasil propôs o conceito de Responsabilidade ao Proteger. Quando a Europa apresentou uma resolução, em 4 de outubro de 2011, que teria condenado “graves e sistemáticas violações dos direitos humanos” na Síria, o Brasil optou por se abster, em uma manobra vista como estreitamente alinhada com a Rússia e a China. De fato, a Rússia exerceu uma grande pressão sobre o Brasil para que este apoiasse a sua postura face à Síria. Além disso, uma grande parte da comunidade síria no Brasil apoiava o regime de Assad e pressionava o governo de Rousseff para que este rejeitasse qualquer condenação do governo sírio. Ao explicar seu voto, a embaixadora do Brasil nas Nações Unidas argumentou que “O Brasil se coloca solidário com as aspirações expressas pelas populações de muitos países árabes, que reivindicam maior participação política, oportunidades econômicas, liberdade e dignidade. (...) O Brasil condena de maneira inequívoca as violações de direitos humanos, onde quer que elas ocorram”.²² No entanto, o Brasil decidiu-se por não apoiar a iniciativa europeia de condenar as violações dos direitos humanos (e ameaçar com sanções que excluam a ação militar). O Brasil apresentou a seguinte razão: “Devido ao papel central desempenhado pela Síria na estabilidade da região, é ainda mais importante que este Conselho seja capaz de agir com cautela e, de preferência, de forma uníssona. Estamos convencidos que um prazo maior teria permitido que as diferenças fossem superadas e que preocupações legítimas fossem reconciliadas. Lamentamos que isso não tenha ocorrido”.²³ Os Estados Unidos e a Europa viram esse argumento como uma fachada implausível para aquilo que eles percebiam como uma atitude coordenada dos BRICS de oposição à resolução. Segundo eles, a Rússia, em particular, vinha

prestando um forte apoio ao regime do presidente Assar, da Síria. Esse apoio, argumentava o Ocidente, continuava oferecendo a Assad um disfarce sob o qual insistir na prática de graves violações dos direitos humanos, e que era repreensível a países democráticos como o Brasil apoiar de fato uma tal posição ao se abster na votação. O embaixador alemão nas Nações Unidas expressou publicamente sua indignação: “O projeto condenava as violações dos direitos humanos, exigia o fim da violência e conclamava a um processo político inclusivo e liderado pelos sírios. Caso adotada, a resolução não conteria nada além de uma ameaça simbólica de uso de sanções – explicitamente restritas ao Art. 41 da Carta das Nações Unidas, sendo portanto de natureza não militar. (...) Surpreendentemente, as grandes democracias do Sul que atualmente são membros do Conselho – Brasil, Índia e África do Sul – não apoiaram o projeto europeu, preferindo se abster, em uma manobra coordenada de perto por Moscou e Pequim”.²⁴ A embaixadora dos Estados Unidos na ONU, Susan Rice, já em inícios de setembro, havia criticado a postura dos países IBAS – IBSA, na sigla em inglês – (Índia, Brasil e África do Sul): “Foi uma oportunidade muito interessante ver como eles reagem às questões da ordem do dia, como se relacionam conosco e com outros, como não agem de forma coerente com suas instituições democráticas e com os valores que dizem professar. Devo dizer, aprendemos muito e, francamente, nem tudo foi animador”.²⁵

As concepções ocidentais sobre a evolução das normas globais

A terceira razão para a reação negativa dos Estados Unidos e da Europa à proposta brasileira é mais profunda e tem a

ver com a forma como as potências euro-atlânticas veem o processo de evolução das normas globais. São muitos os acadêmicos e elites políticas que argumentam que o empreendedorismo normativo é (e, como alguns acrescentariam, deveria ser) propriedade do Ocidente. O espaço concedido em termos de *agência* a atores não ocidentais no chamado “ciclo normativo” é limitado. Advocacia em torno de normas globais, dizem, é produto de governos e ONGs ocidentais. Uma norma é, portanto, codificada num fórum internacional graças à iniciativa das potências ocidentais. Em seguida, tudo se resume à “difusão global da norma” e à sua implementação. Ao longo desse processo, o conteúdo da norma permanece inalterado. Aos países não ocidentais cabe apenas decidir se querem implementar ou rejeitar a norma. Um “efeito bumerangue”, no qual os militantes das ONGs locais cooperam com as redes transnacionais da sociedade civil, contribui para a difusão da norma.²⁶ Nesses modelos, não há lugar para empreendedores normativos não ocidentais que desejem participar da formulação de uma determinada norma. Este modelo ignora em grande parte o fato de em muitos casos (como, por exemplo, o da não proliferação e do desarmamento) a evolução de normas no século XX não ter seguido um modelo simplista. Vozes exteriores à zona euro-atlântica forçaram os seus pontos de vista e influenciaram a evolução das respectivas normas. Visto mais de perto, o processo de criação e difusão de normas no século XX não parece ter sido tão claro e esquemático como o modelo sugere. Esse fato escapou, no entanto, ao imaginário político ocidental, o qual, especialmente depois da queda do muro de Berlim, olhava confortavelmente para si próprio como o único jogador dominante e relevante no que toca a normas globais. O Ocidente estava portanto

mal preparado para a política não linear e aberta de contestação e evolução das normas, na qual potências não ocidentais também jogam papéis importantes. Mas é exatamente isso que vem ocorrendo no caso da R2P (assim como em outros casos, tais como o da governança da internet). Uma vez que, se comparada às “normas duras”, a R2P é uma norma política bastante vaga, há muito espaço e necessidade de interpretação e complementação – e é precisamente aqui onde a iniciativa brasileira faz uma importante contribuição política.²⁷ Não só os políticos ocidentais, mas também investigadores acadêmicos, necessitam tomar consciência desta realidade rapidamente. O termo “norma emergente”, muito usado com relação à R2P, serve para obscurecer essa dinâmica de evolução normativa aberta.²⁸ As pesquisas acadêmicas têm que examinar em maior profundidade a nova dinâmica da evolução das normas globais, sendo que as potências ocidentais não podem esperar serem vistas como sozinhas no processo de formação de normas tão cruciais como a R2P. Assim que investigadores e homens políticos aceitarem esta realidade, será mais fácil conseguir um engajamento construtivo com iniciativas como a RWP.

Como, em inícios de 2012, o Ocidente não estava ainda preparado para tal, o Brasil se viu rejeitado de praticamente todos os lados. Não apenas o Ocidente em grande medida reagiu negativamente. Um número de países-chave no Ocidente ficaram de tal forma irritados com a iniciativa que acabaram por exercer uma significativa pressão política sobre o governo Rousseff. Mas também a China e a Rússia mostraram-se cétricas, porque a RWP brasileira continha um endosso da necessidade de intervir em casos graves. Enquanto isso, outras potências emergentes, como a Índia e a África do Sul, não tinham muito a dizer sobre a iniciativa RWP.²⁹

Perspectivas incertas

Durante fins da primavera e o verão de 2012, diversos países ocidentais desistiram de sua oposição ao conceito da RWP em favor de um engajamento mais construtivo. Isso se deveu em parte a esses países, com certo atraso, terem se dado conta de que a RWP tinha o potencial de sanar a cada vez mais acirrada controvérsia que caracterizava o debate global sobre a R2P. A Alemanha foi um dos que passaram a aceitar o conceito. Haber, o vice-ministro das Relações Exteriores, por exemplo, observou em junho de 2012: “Na União Europeia, nos tornamos porta-vozes ativos dos que pretendiam participar da iniciativa em termos críticos e construtivos, sem rejeitá-la”.³⁰ Entre os que continuavam a optar pela rejeição estava a França. Iniciativas tomadas pelo Brasil contribuíram para a reaproximação de países como a Alemanha. Em primeiro lugar, o Brasil se dissociou da exigência de um “sequenciamento rígido” dos três pilares. A embaixadora do Brasil na ONU, Maria Luiza Viotti, ressaltou que o sequenciamento dos três pilares tinha de ser “lógico, e não cronológico”.³¹ Desse modo, o Brasil corrigiu uma falha da nota original que, de fato, contrariava uma das lições que deveriam ter sido aprendidas com o caso líbio. A implementação do mandato sobre a Líbia (resolução 1973) demonstra que o sequenciamento entre as medidas relativas aos diferentes pilares não precisa nem deve ser estritamente cronológico. Após o sucesso das medidas do pilar 3 (proteger Benghazi do ataque das forças de Gadhafi), o certo teria sido retomar as negociações. O abandono da linguagem do sequenciamento rígido reflete o fato de que o Brasil sempre afirmou que o conceito original não era definitivo e imutável, mas apenas uma maneira de dar partida à discussão global. Em segundo lugar, o fato de o Brasil ter mudado de postura com relação

à Síria facilitou a reação mais positiva por parte do Ocidente no decorrer do verão de 2012. Em 3 de agosto, o Brasil votou a favor da resolução 66/253 B, da Assembleia Geral, apesar de esta ter sido proposta pela Arábia Saudita, um ator de pouca credibilidade no conflito sírio. Ao explicar o apoio brasileiro à resolução, a embaixadora adjunta do Brasil nas Nações Unidas tentou representá-lo como coerente com a postura de outubro de 2011 no Conselho de Segurança: “Nossa decisão reflete também a crença de que a Assembleia Geral da ONU não poderia manter silêncio enquanto a violência escalava na Síria, provocando ainda mais sofrimento humano. A posição que hoje tomamos – que é coerente com o que, desde o início, foi a postura brasileira com relação à crise síria – deve igualmente ser vista como uma mensagem a todas as partes, pedindo-lhes que renunciem ao uso da força, uma vez que não há solução militar possível para o conflito”.³² Ao mesmo tempo, o Brasil repreendeu de forma inequívoca o governo Assad: “A responsabilidade primordial de pôr fim à violência, de manter a lei, tanto interna quanto internacional, e de respeitar os direitos humanos cabe ao governo da Síria, como tantas vezes já afirmamos. Esse governo tem que, de maneira plena e imediata, assumir essa grave e urgente responsabilidade”.³³ O Brasil, desse modo, desassociou-se do que o diretor da Human Rights Watch, Kenneth Roth, chamou de “os doze sujos”, os doze Estados que, juntamente com a China e a Rússia, votaram contra a resolução na Assembleia Geral.³⁴ A atitude brasileira deixou claro aos países ocidentais que, de modo algum, existe uma frente unida dos BRICS com relação à crise da Síria e à questão da R2P. Ao mesmo tempo, a Índia e a China sinalizaram um maior interesse no conceito do RWP, parecendo abertos à sugestão de os países IBSA se reunirem para desenvolver e promover o conceito, o que coincidiu com o

relatório do secretário-geral da ONU de julho de 2012 sobre a R2P, que abriu amplo espaço para a discussão do conceito brasileiro da RWP (o último relatório assinado pelo representante especial para a R2P, Edward Luck, antes de seu mandato expirar).³⁵ A discussão sobre o conceito contida nesse relatório é muito mais positiva que os primeiros comentários de Luck, de janeiro de 2012.

Desse modo, parecia que as estrelas haviam finalmente se alinhado para permitir que o Brasil conferisse maior substância ao conceito e encontrasse aliados na abertura da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2012, exatamente um ano após o lançamento da RWP. Mas não foi o que aconteceu. Já em inícios de setembro, no debate informal da Assembleia Geral sobre o relatório R2P do secretário-geral, o Brasil mostrou-se surpreendentemente genérico em sua manifestação. A embaixadora do Brasil na ONU declarou apenas que “discussões suplementares tratando dos princípios, parâmetros e critérios propostos pela “Responsabilidade ao Proteger” poderão fornecer uma base sólida para o ajuizamento de nossa compreensão do exercício da segurança coletiva em plena consonância com a Carta. Essa discussão deverá ter os olhos no futuro, e não no passado. O Brasil está pronto para contribuir para esse debate”.³⁶ Mas as implicações dessa disposição a contribuir não ficaram claras. Não havia nada de novo ou sistemático na declaração brasileira, e o país não se lançou a qualquer esforço diplomático para ampliar a coalizão RWP. Em sua fala à Assembleia Geral, em 25 de setembro de 2012, a presidente Dilma Rousseff também não foi mais específica. Ao contrário, ao invés de tratar a RWP de forma substantiva, ela optou por lançar uma conclamação contra as tentativas de passar por cima do Conselho de Segurança nas decisões pelo uso da força: “O uso da força sem autorização do Conselho, uma clara ilegalidade, vem

ganhando ares de opção aceitável. Mas, senhor presidente, definitivamente, não é uma opção aceitável. O recurso fácil a esse tipo de ação é produto desse impasse que imobiliza o Conselho. Por isso, ele precisa urgentemente ser reformado. O Brasil sempre lutará para que prevaleçam as decisões emanadas da ONU. Mas queremos ações legítimas, fundadas na legalidade internacional. Com esse espírito, senhor presidente, defendi a necessidade da “Responsabilidade ao Proteger” como complemento necessário da “Responsabilidade de Proteger”.³⁷ Essa declaração é digna de nota no sentido de que revisa parte da linguagem no documento de síntese RWP, que se referia explicitamente a resoluções da Assembleia Geral de tipo “Unidos para a Paz” em circunstâncias excepcionais. O cientista político brasileiro Matias Spektor, um dos principais especialistas em R2P do país, condenou o discurso como uma oportunidade perdida: “Vazio de ideias e mal escrito, o discurso provoca impaciência, perplexidade e preguiça”.³⁸ Precisamente porque Rousseff escolheu não oferecer nenhuma nova forma de avançar com a RWP, a presidente acabou sendo vista como responsável por condenar o conceito a uma morte precoce.

Como explicar a decisão brasileira de abandonar a iniciativa RWP? Os principais líderes brasileiros parecem claramente ter feito um cálculo dos custos/benefícios e chegado à conclusão que um investimento adicional de capital político por parte do Brasil não é digno de esforço. A RWP passou então a ser vista como um empreendimento causador de prejuízo. As recompensas políticas pareciam demasiado longínquas e incertas enquanto que os custos políticos eram reais e imediatos, uma vez que o Brasil seria atacado em várias frentes. O Brasil parece portanto não estar preparado para sofrer criticismos e recuou depois de ter lançado o conceito RWP. Matias Spektor observa: “O Brasil não

está acostumado a tomar parte nos furiosos embates que marcam a definição de regras sobre a guerra e a paz. É isso que se espera de um país emergente”.³⁹ O engajamento na tarefa de empreendedorismo normativo significa correr riscos e saber lidar com reveses e críticas – especialmente num ambiente político carregado e contestado como é o do debate em relação à intervenção e ao uso da força. O fato de o Brasil não parecer reunir a resistência necessária para avançar com o conceito é tão deplorável como as críticas míopes por parte do Ocidente à iniciativa.

O conceito de Responsabilidade ao Proteger é uma das iniciativas mais promissoras para superar as profundas dissensões que marcam o debate internacional sobre a R2P. A RWP seria um importante gatilho para discussões futuras, e exatamente no momento em que as discussões deveriam ter começado a tratar das importantes questões em aberto, o Brasil parece ter desligado a tomada. Algumas dessas questões em aberto incluem a forma exata com que devem ser concebidos no Conselho de Segurança os mecanismos de monitoramento e cobrança de responsabilidades. Além disso, há a necessidade urgente de desenvolver a discussão sobre o uso da força nos termos do terceiro pilar da R2P, a fim de esclarecer “como o uso da força pode e deve ser usado para proteger os civis, e que tipos de tensões operacionais, dilemas jurídicos e desafios normativos podem surgir de seu emprego”.⁴⁰ Assegurar a implementação da R2P e da RWP (no sentido de “fazer a coisa certa, no lugar certo, na hora certa e pelas razões certas”, nas palavras do último relatório do secretário-geral), exige “conhecimento, compreensão e reflexão cuidadosa” e (o relatório não ousa usar o termo) “inteligência”. Investir na capacidade de inteligência e conhecimento da “comunidade internacional” (as Nações Unidas, em especial) deveria ser uma prioridade urgente que, entretanto, é deixada

de lado ou mesmo boicotada pelos Estados-membros. Nesse contexto, o Brasil poderia ter usado a discussão sobre a RWP para levar adiante os debates, por exemplo, sobre a ONU fazer uso das informações fornecidas por aeronaves teleguiadas para melhor avaliar as situações – essas discussões até hoje encontram-se estagnadas em previsíveis controvérsias ideológicas.

No entanto, a relutância brasileira a continuar pressionando faz que o futuro do conceito se veja ameaçado. Outros países, como a Alemanha e a Europa, fariam bem em tomar os principais elementos do conceito e (em cooperação com os países IBSA) restaurar o debate global contribuindo com novas ideias.⁴¹ Essa retomada é ainda mais urgente face ao desastroso desempenho da comunidade internacional no caso da Síria. E tanto o Ocidente quanto o Brasil deveriam extrair da saga da RWP lições mais genéricas quanto à evolução das normas globais: as capitais ocidentais (e as ONGs) fariam bem acostumando-se ao fato de não deterem mais o monopólio sobre o empreendedorismo normativo, o que deveria levar a uma maior abertura para discutir propostas de normas globais de primeira importância apresentadas por países não ocidentais. Considerando que os sinais de transição geopolítica são claros, o fato de que em 2012 muitos países ocidentais demonstraram um reflexo quase automático contra a iniciativa brasileira deveria dar a esses mesmos países muitas razões para introspecção. E espera-se que o Brasil venha a reavaliar suas posturas e chegar à conclusão que tornar-se um empreendedor de normas globais, no cômputo geral, é um trabalho merecedor de investimento, apesar dos riscos inerentes. O futuro da governança global depende disso.

*Tradução
Patricia de Queiroz Carvalho Zimbres*

Fevereiro de 2013

Notas

1. Discurso proferido pela presidente Dilma Rousseff durante o debate geral, abrindo a 66^a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de setembro de 2011, <http://www.un.int/brazil/speech/11d-Pr-Dilma-Rousseff-opening-of-the-66th-general-assembly.html>.
2. Ela apresentou o artigo no contexto do debate aberto sobre "proteção de civis em conflitos armados", UN Doc. A/66/551-S/2011/701 v. 11 novembro 2011, doravante denominado "artigo conceitual".
3. Sobre os fundamentos do termo "empreendedor normativo", ver Martha Finnemore/Kathryn Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, International Organization, 52, 4/1998, pp. 887-917.
4. UN-Doc. A/RES/60/1 v. 16 setembro 2005, § 138 e 139.
5. Apresentado pela primeira vez em um discurso proferido por Ban Ki-moon: "Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World", Berlim, 15 julho 2008, www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm e desenvolvido no relatório geral do secretário-geral "Implementing the Responsibility to Protect", UN Doc. A/63/677 v. 12 janeiro 2009.
6. Artigo conceitual, l.c. (nota 2), § 8.
7. Resolução 377, também chamada de "Resolução Unir para a Paz", foi introduzida pelos Estados Unidos durante a Guerra da Coreia em 1950, permitindo à Assembleia Geral decidir sobre a ação militar sem a permissão do Conselho de Segurança. A União Soviética, nessa época, bloqueava qualquer menção à Guerra da Coreia no Conselho de Segurança.
8. Para um aprofundamento da discussão, ver Matias Spektor, "Humanitarian Interventionism Brazilian Style?", *Americas Quarterly*, Summer 2012, pp. 54-59 e Kai Michael Kenkel, Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force?, "Global Responsibility to Protect", 4, 41/2012, pp. 5-32.
9. Citado em Kenkel, l.c. (§ 8), p. 15.
10. Cf. Spektor l.c. (§ 8), p. 56.
11. Citado em Spektor, l.c. (§ 8), p. 57.
12. Lally Weymouth, "An Interview with Dilma Rousseff, Brazil's President-Elect", *Washington Post*, 3 outubro 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/03/AR2010120303241.html>.
13. "Policy, Not Altruism. Brazil and Peacekeeping", *The Economist*, 23 setembro 2010.
14. Cf. Alex J. Bellamy/Paul D. Williams, "The New Politics of Protection – Cote d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect", *International Affairs*, 87, 4/2011, pp. 825-850 e Edward C. Luck, "The Responsibility to Protect: The First Decade, Global Responsibility to Protect", 3, 4/2011, pp. 387-399.
15. UN-Doc. S/RES/1973 v. 17 março 2011 e UN-Doc. S/RES/1975 v. 30 março 2011.
16. Citado em Thorsten Benner, "NATO's Libya Mission Could Cause Political Backlash", *Deutsche Welle World*, 8 setembro 2011.
17. Entrevistas com formuladores de políticas do Conselho de Segurança, agosto 2012.
18. Louis Charbonneau, "Russia UN veto aimed at crushing West's crusade", Reuters, 8 February 2012 <http://www.reuters.com/article/2012/02/08/us-un-russia-idUSTRE8170BK20120208>
19. Conversa pessoal, agosto 2012.
20. Discussão informal sobre "Responsabilidade ao Proteger", conduzida pela Missão Permanente do Brasil, Nova York, 21 fevereiro 2012, Comentários do embaixador dr. Peter Wittig, Representante Permanente da Alemanha nas Nações Unidas, www.globalr2p.org/resources/RwP.php
21. Declaração de Abertura do dr. Edward C. Luck, assessor especial do secretário-geral das Nações Unidas para a Responsabilidade de Proteger, discussão informal, l.c. (§ 19).
22. Explicação do Voto pela embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, "The Situation in the Middle East", 4 outubro 2011 <http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlrv-Explanation-of-vote-The-situation-in-the-Middle-East.html>.
23. *Ibid.*

24. Peter Wittig, Conselho de Segurança da ONU: "Don't Let the Syrian Failure Become an Arab Failure", *Huffington Post*, 14 outubro 2011, www.huffingtonpost.com/dr-peter-wittig/un-security-council-dont-b_1010805.html.
25. Nicole Gaouette, "U.S. 'Not Encouraged' by India, South Africa, Brazil at UN", *Bloomberg*, 13 setembro 2011, www.bloomberg.com/news/2011-09-13/south-africa-brazil-india-fail-to-impress-u-s-with-their-un-performance.html.
26. Cf. Margaret E. Keck/Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca 1998.
27. Para maiores detalhes sobre os critérios, Kenneth Abbott/Duncan Snidal, "Hard Soft Law in International Governance", *International Organization*, 54, 3/2000, pp. 421-456.
28. Cf. Christopher Daase, "Die Responsibility to Protect zwischen Recht und Moral. Zur Kritik der Schutzverantwortung als 'emerging norm' ", *Die Friedens-Warte*, 87, 3-4/2012 (a ser publicado).
29. Cf. Oliver Stünkel, "BRICS and the 'Responsibility While Protecting' Concept", *The Hindu*, 12 março 2012.
30. Contribuição de Emily Haber sobre a Responsabilidade de Proteger, conduzida pelo grupo parlamentar do Partido Verde Alemão ("Bündnis 90/Die Grünen") em 8 junho 2012, sobre o tópico 3: "The National Implementation of the Responsibility to Protect" (Berlim).
31. Idem na contribuição ao debate da Assembleia Geral sobre "Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response", 5 setembro 2012, <http://www.un.int/brazil/speech/12d-mlrv-Responsibility%20to%20Protectst.html>.
32. Explicação do voto pela embaixadora Regina Maria Cordeiro Dunlop, representante permanente adjunta do Brasil nas Nações Unidas. 3 agosto 2012, <http://www.un.int/brazil/speech/12d-dunlop-Prevention-Armed-Conflict.html>.
33. *Ibid.*
34. Os outros dez Estados mencionados por ele foram: Bielorrússia, Bolívia, Irã, República Democrática da Coreia, Cuba, Myanmar, Nicarágua, Zimbábue, Síria e Venezuela.
35. "Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response", Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2012/578 v. 25 julho 2012, § 49-58.
36. <http://www.un.int/brazil/speech/12d-mlrv-Responsibility%20to%20Protectst.html>.
37. <http://www.un.int/brazil/speech/12d-Pr-Dilma-Roussef-opening-of-the-67th-general-assembly.html>.
38. Matias Spektor, "Silêncios", *Folha de S.Paulo*, 3 outubro 2012.
39. Matias Spektor, "A melhor barganha", *Folha de S.Paulo*, 22 agosto 2012.
40. Jennifer Welsh, "Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy back into RtoP", *Ethics & International Affairs*, 25, 3/2011, pp. 255-262.
41. Uma primeira tentativa de nível científico já foi realizada: Hanns-Seidel-Stiftung et al (Eds.). *The Responsibility to Protect: From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global MiddlePowers*, Joanesburgo, 2012. O volume baseia-se em um simpósio realizado em Pretória em junho de 2012.